

# Projet de loi 4D : clarifier, responsabiliser et expérimenter pour mieux répondre aux grands défis de nos territoires

## L'action publique locale en première ligne pour répondre aux grands défis de nos territoires

Avec la crise sanitaire due à la COVID-19, 2020 aura été une année exceptionnellement éprouvante pour la population, mais aussi un moment de vérité pour l'action publique dans notre pays. Au-delà de l'engagement remarquable des personnels soignants, nombre des femmes et des hommes qui font le service public local au quotidien - qu'ils soient agents des collectivités, des services de l'Etat ou employés de la sphère parapublique - ont participé à l'effort collectif face à la crise. La protection de la population aura été leur grande priorité, dans un contexte inédit qui aura nécessité de repenser l'ensemble du fonctionnement du service public, de l'accompagnement des publics fragiles à l'accueil des enfants dans les établissements scolaires, en passant par l'achat et la distribution de masques.

L'adaptation des services, la réactivité, la recherche constante de solutions auront été les moteurs de l'action publique locale au cours de cette année. Dans notre document de référence « retour d'expérience de la gestion de la crise sanitaire » publié en juin 2020, nous, Association des Administrateurs Territoriaux de France, réseau professionnel et think tank des hauts fonctionnaires territoriaux (AATF), avons mis en exergue cette agilité dont ont pu faire preuve nombre de collectivités. Toutefois, nous avons également fait le constat d'une gouvernance locale bousculée, pouvant laisser des actions redondantes se déployer, d'un représentant de l'Etat sur le territoire entravé et d'une profusion normative issue de l'Etat central.

La loi 4D doit être l'opportunité d'améliorer globalement notre organisation publique locale, en consolidant les responsabilités de chacun, en allant au bout de la logique de subsidiarité, tant du côté de l'Etat que des collectivités, et en posant le cadre d'un exercice des compétences adapté aux différentes situations territoriales. C'est l'esprit de la « déconcentration », renforcement simultané des prérogatives des collectivités territoriales et de l'Etat local, que l'AATF appelle de ses vœux.

Cette crise sanitaire d'une ampleur historique n'a pas fait disparaître et va même très probablement accentuer les autres crises, sociale, environnementale et démocratique, auxquelles doivent faire face les agents du service public local. Ces trois crises s'étaient entrechoquées dans le mouvement des « gilets jaunes » qu'a connu notre pays depuis l'automne 2018 et tout au long de l'année 2019. Parti du rejet d'une hausse de la contribution climat énergie, ce mouvement a pris une ampleur considérable, ses revendications allant des questions fiscales au référendum d'initiative citoyenne en passant par une demande de maintien de services publics de proximité.

Ces trois crises ont des racines anciennes, et des causes et symptômes territoriaux. Sur le plan social, coexistent dans notre pays la déprise de certains bassins d'emploi, des poches d'extrême pauvreté dans les métropoles, la désertification de certaines zones rurales, le sentiment de déclassement dans les zones pavillonnaires, les conditions de vie dégradées des quartiers dits prioritaires. Sur le plan démocratique, si les maires restent les élus en lesquels les citoyens font le plus confiance, la défiance, même envers eux, croît d'année en année, l'abstention aux élections locales a atteint près de 38% au 2nd tour des élections municipales de 2014 et plus de 58% en 2020 (dans des circonstances évidemment exceptionnelles), le désengagement citoyen et associatif s'accroît, affaiblissant d'autant le lien social. Enfin, nos territoires sont les théâtres d'épisodes climatiques extrêmes et de catastrophes naturelles, de l'effondrement de la biodiversité, des pollutions diverses et de leurs conséquences sur la santé publique. Aussi le dérèglement climatique et la crise environnementale se sont hissées en tête des préoccupations de nos concitoyens, comme l'a montré notre baromètre AATF Ipsos publié à l'automne.

Pour faire face à ces crises, la France dispose d'un important système d'action publique locale. Celui-ci lui a déjà permis de déployer et entretenir un vaste réseau d'infrastructures, de soutenir le développement de notre économie, de rendre accessibles à tous la culture et la pratique sportive, d'accompagner nos concitoyens, particulièrement les plus fragiles, à chaque étape de leur vie. Malgré ses réussites nombreuses, ce système est jugé trop complexe, trop coûteux et insuffisamment efficient. La principale solution depuis près de 30 ans a consisté à recomposer les structures territoriales : coopération intercommunale, planchers de population pour les EPCI, fusion des Régions, création des métropoles, incitation à la fusion des communes. Le monde territorial dans sa grande majorité souhaite une pause dans les redécoupages et un débat recentré sur les conditions de mise en œuvre des politiques publiques.

Dans ses discours de juin 2018 à Quimper et d'avril 2019 en conclusion du Grand Débat National, le Président de la République invitait à penser une *nouvelle génération de décentralisation* et exposait les grands principes qui devaient guider cette réflexion: clarification des compétences et responsabilité politique associée, prise en compte de la diversité des territoires par la différenciation, priorité donnée aux projets par rapport aux structures et blocs de compétences, garantie d'une présence publique sur tout le territoire et d'une simplification de l'accès aux services quotidiens. Il a alors pris également l'engagement d'une adaptation et d'une simplification de l'organisation de l'Etat dans le territoire ainsi que d'une rupture avec la conception jacobine des politiques publiques au profit d'une mise en œuvre partagée et concertée de celles-ci.

L'AATF salue ces ambitions et entend contribuer, par les propositions développées ici, à la réussite de ce nouvel acte de décentralisation qu'ouvrira la future loi 4D (décentralisation, différenciation, déconcentration et « décomplexification »).

## Préalables à toute nouvelle étape de décentralisation

L'AATF réitère tout d'abord la préconisation issue de son retour d'expérience de la gestion de la crise sanitaire : l'organisation début 2021 d'une conférence des parties prenantes, associant l'Etat, les associations d'élus, les universitaires, en vue de définir un nouveau pacte girondin, en substitution au pacte Cahors et au pilotage contraint de la dépense.

Comme l'annonçait le Président de la République dans son discours d'avril 2019, les transferts de compétences doivent s'accompagner du transfert de la responsabilité démocratique associée, mais également des financements la rendant possible dans le cadre budgétaire contraint des collectivités. L'AATF est particulièrement attachée au principe constitutionnel de neutralité budgétaire des transferts de compétences, celles-ci ne pouvant être la variable d'ajustement budgétaire de l'Etat. La situation des personnels de l'Etat affectés à ces politiques doit également faire l'objet d'une concertation transparente.

Parmi les propositions que nous avons faites en mai 2020 pour relancer l'économie figurent par ailleurs deux pré-conditions à un nouvel acte de la décentralisation : la suppression des «contrats Cahors», qui fixent un encadrement strict de l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités locales, et la mise en place d'une fiscalité de résistance, dont les bases stables ne s'effondrent pas avec la crise économique (taxe foncière, cotisation foncée des entreprises, impôts forfaitaires sur les entreprises de réseaux).

**1/ Préalables au nouvel acte de décentralisation** : Les nouveaux transferts de compétences aux collectivités devront respecter strictement le principe constitutionnel de neutralité budgétaire et faire l'objet d'une concertation transparente sur les effectifs nécessaires.

Pas d'approfondissement de la décentralisation sans que le gouvernement ne rende plus libres et plus robustes les collectivités locales. En particulier, l'encadrement des dépenses de fonctionnement (système des « contrats Cahors ») doit être remplacé par un dispositif plus responsabilisant et une fiscalité locale de « résistance » doit être mise en place pour permettre aux collectivités d'agir demain en faveur de la relance.

# I/ Faire des collectivités les laboratoires de la transformation publique et du renouveau démocratique

## Différenciations, expérimentations, dérogations : de nouvelles voies d'amélioration et d'approfondissement de la décentralisation

Le Gouvernement souhaite offrir de nouvelles voies d'adaptation des réponses publiques aux spécificités locales, particulièrement par la différenciation et la facilitation des expérimentations. Ce principe est déjà appliqué pour certaines collectivités, qu'elles soient « à statut particulier », corse, ultramarines, mais aussi franciliennes ou encore lyonnaise. Après des années de blocs de compétences, de seuils et d'encadrement par la loi, sont remis en avant les traits fondamentaux de nos territoires que sont leurs situations démographiques, leurs géographies, leurs histoires et leurs cultures. Cette voie nouvelle dans la décentralisation est une marque de confiance de l'Etat dans la maturité de l'organisation décentralisée de la République.

Dès son Manifeste de la Décentralisation de 2012, l'AATF défendait le droit à l'expérimentation des collectivités et l'assouplissement de son cadre. L'expérimentation est en effet une méthode d'innovation et d'amélioration de l'action publique, permettant de tester des modes d'organisation ou d'exercice des compétences et de faire émerger de nouvelles pratiques, plus efficaces, plus ouvertes, plus économes. Malgré la présence dans notre droit de cette possibilité d'expérimentation, celle-ci n'a que peu été mobilisée, en partie du fait de son issue binaire : la généralisation nationale ou l'abandon. Le projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations adopté par le Sénat le 3 novembre va ainsi dans le bon sens et doit permettre de lancer un vaste mouvement d'expérimentations, sans risque de voir les résultats positifs sur un territoire, rendus possibles grâce à un contexte local porteur, être balayés faute de pouvoir être généralisés nationalement.

Si ce nouveau droit offert aux collectivités sera une opportunité d'innovation et de modernisation de l'action publique locale, un soin particulier devra être apporté à l'accompagnement méthodologique des expérimentations, afin qu'au-delà des spécificités objectives et intérêts locaux, l'évaluation de la politique menée et la capitalisation de la méthode puissent bénéficier à l'ensemble des collectivités intéressées, avec le concours de l'observatoire de la gestion publique locale.

Ce couplage différenciation/expérimentation permettra de tester sur le territoire des options différentes d'organisation de certaines compétences particulièrement enchevêtrées. C'est le cas notamment du service public de l'insertion sociale et professionnelle. Les dispositifs, responsabilités et financements sont nombreux dans ce champ, avec les interventions conjointes des départements, des métropoles, des CAF, de Pôle Emploi, du réseau déconcentré de la cohésion sociale, du travail et de l'emploi ainsi que du tissu associatif. Au-delà de la proposition de recentralisation du RSA faite par certains Départements, l'expérimentation de service public de l'insertion actuellement conduite dans plusieurs départements pourrait aussi être inscrite dans ce nouveau cadre législatif. Parce que ce champ de compétence est riche d'acteurs et se caractérise par une large palette de choix de politiques publiques, notre retour d'expérience de la gestion de la crise appelait à l'organisation d'Etats généraux des solidarités, occasion d'intelligence collective permettant de débattre, inspirer ou prototyper de futures expérimentations comme par exemple une expérimentation sur le revenu universel.

**2/ Expérimentation :** Faciliter les expérimentations pour que les collectivités locales s'adaptent mieux aux spécificités locales, et faire de l'observatoire de la gestion publique locale le centre de ressources méthodologiques pour les collectivités concernées.

Face à la crise sociale, organiser les États Généraux de la Solidarité pour inspirer de futures expérimentations sur le champ de l'insertion sociale et professionnelle.

Pour l'AATF, il est toutefois nécessaire que ce nouveau droit des collectivités soit encadré par des garde-fous quant aux conditions d'exercice des libertés et des droits constitutionnellement garantis et que les différenciations soient justifiées par des spécificités objectives. Il sera utile que les représentants des collectivités territoriales soient associés à l'examen des motifs des projets de différenciation, sur des bases objectives fournies notamment par l'INSEE (démographie, économie, etc.), et aux évaluations, ce afin d'assurer non plus l'uniformité, mais l'équité, et de permettre la diffusion d'une culture de la différenciation. Ces différenciations, notamment dans l'exercice des compétences, ne sauraient en outre avoir pour conséquence de remettre en cause pour certains territoires des règles, telles que le taux de logements sociaux ou la protection du littoral, cruciales pour répondre aux grands défis de nos territoires.

**3/ Différenciation** : développer des législations de différenciation territoriale permettant aux collectivités locales de sortir de l'uniformité de l'action publique.

Associer les représentants des collectivités à l'étude des motifs de différenciation et aux évaluations des expérimentations

Dans certaines situations, plutôt que des différenciations pérennes, les collectivités pourront faire des demandes de dérogations au représentant de l'Etat, avec un objet et une durée limités, en cohérence avec la logique de « décentralisation de projets » qu'a appelé de ses vœux le Président de la République. Dans ce cadre, il est nécessaire d'instaurer un dialogue global entre l'Etat et les collectivités sur l'intérêt local du projet. Ces dérogations pourront par exemple porter sur le classement d'une zone dans le PLUI, pour rendre possible la construction d'un équipement d'intérêt public non prévu initialement.

Cette logique de facilitation des projets nécessite en outre, au-delà de la mobilisation des moyens, un changement de posture d'une partie des services déconcentrés vis-à-vis des collectivités. La possibilité de rescrit normatif prévue dans la loi engagement et proximité doit ainsi être effectivement activée sur ces projets, dans un dialogue constructif sur l'intérêt local, permettant l'émission d'un avis global des services déconcentrés.

**4/ Facilitation de projets** : Accroître le pouvoir de dérogation des préfets afin que ceux-ci facilitent la mise en œuvre des projets des élus locaux.

Rendre plus efficace le dialogue Etat - Collectivités locales sur ces projets en obligeant l'Etat à abandonner les injonctions contradictoires et la « polyphonie », notamment par le recours au rescrit normatif

Généraliser un temps de dialogue global Etat/collectivité sur l'intérêt local des projets dans le cadre des demandes de dérogation ou de rescrit normatif

Enfin, alors que la clause générale de compétences a disparu sauf pour les communes et que les Français exige une plus grande réactivité de l'action publique, il pourrait être reconnu aux collectivités territoriales un droit à la subsidiarité, qui leur permettrait d'intervenir en situation d'urgence, de carence (l'Etat ou une collectivité locale ne se saisissent pas des compétences dont elles sont investies) ou face à un besoin en émergence (les pouvoirs publics n'ont pas encore organisé le traitement d'un besoin qui apparaît).

**5/ Réactivité de l'action publique** : Créer un droit à la subsidiarité qui permet aux collectivités locales d'agir plus rapidement en situation d'urgence, de carence et face à un besoin en émergence

## Un nouveau souffle pour la démocratie locale

Ont cru ces dernières années la défiance et le désenchantement envers notre système de gouvernement représentatif, tant au niveau national que local. Aussi, le D qui manque au titre de cette nouvelle loi n'est peut-être pas tant celui de la « décomplexification » que celui de la démocratie. Les travaux conduits par la convention citoyenne pour le climat ont démontré la force de cette association des citoyens à la construction des solutions aux grands défis collectifs, dès lors que leur sont octroyés le temps et l'appui méthodologique et technique. Cette nouvelle étape de la décentralisation, confiant des responsabilités plus importantes encore aux élus locaux, doit également permettre le renforcement de l'engagement citoyen dans la conception, le suivi et l'évaluation des politiques publiques.

L'AATF avait déjà proposé en 2017 de renforcer la transparence de l'action publique et les voies de participation citoyenne, notamment grâce aux audits citoyens. Ceux-ci seraient construits à partir de panels d'usagers du service tirés au sort. Ils seraient accompagnés par des professionnels du contrôle de l'action publique qui seraient chargés dans un premier temps de leur présenter les enjeux de la politique publique concernée et les règles de la gestion publique, et dans un second temps de les assister méthodologiquement au cours de leurs missions d'évaluation. Ils présenteraient leurs conclusions et préconisations devant l'assemblée de la collectivité et feraient l'objet d'une communication publique. Ces audits pourraient être déclenchés à la demande d'un nombre significatif de citoyens.

Les instances permanentes de participation citoyenne doivent également être revivifiées, notamment en tirant au sort une partie de leurs membres. Ainsi, des conventions de participation citoyenne pourraient être rendues obligatoires pour les Régions, Départements et Métropoles et EPCI de plus de 150 000 habitants, et organisées sur la base du volontariat pour les autres collectivités et groupements. Territorialiser le modèle de la Convention citoyenne pour le climat au niveau des Régions, Départements, Métropoles, et EPCI de plus de 150 000 habitants seraient une mesure utile au réenchantement citoyen. Pour s'assurer que ce nouveau lieu de démocratie participative soit inclusif, il sera nécessaire de prévoir une enveloppe budgétaire dédiée permettant de défrayer les citoyens tirés au sort, ainsi qu'un crédit d'heures citoyen ou des autorisations d'absence à faire valoir auprès des employeurs.

La loi pourrait également, à partir des expériences réussies de certaines collectivités, rendre obligatoire la méthode du budget participatif pour une part des projets d'investissement des plus grandes collectivités. Cette démarche, à la fois pédagogique et responsabilisante, est un bon levier pour crédibiliser la démocratie participative et diffuser au sein des collectivités cette nouvelle culture de la participation.

D'autres mesures de renforcement de la démocratie et de la participation citoyenne peuvent être proposées : assouplissement des conditions des référendums locaux d'initiative partagée, droit de pétition avec inscription du point à l'ordre du jour de l'assemblée, droit d'amendement citoyen à examiner par les conseils élus ou encore, intégration systématique de l'expertise d'usage dans la conception des grands projets d'aménagement et d'équipement.

**6/ Démocratie locale** : Renforcer la démocratie locale par la généralisation à toutes les grandes collectivités des audits citoyens, des conventions citoyennes tirées au sort, des budgets participatifs et de toutes les mesures permettant une participation plus effective des citoyens à la vie publique locale en cours de mandat

## **II/ Désenchevêtrer les compétences de l'Etat et des collectivités pour renforcer l'efficience et la responsabilité au sein du système public local**

Notre système d'action publique locale est trop complexe, nuisant à la lisibilité pour l'utilisateur final, mais aussi souvent pour les agents. Cette complexité est le fruit tant du maintien du côté de l'Etat déconcentré de services sur des champs pourtant largement transférés, que d'une sédimentation continue de dispositifs sans architecture d'ensemble claire. Pour l'AATF, il s'agit là du véritable *mille-feuilles territorial*. Nous ne pouvons nous satisfaire de cet émiettement et de ces doublons. Notre pays gagnera à achever le travail de transferts, en donnant à l'acteur chef de file le plus de moyens possibles pour exercer sa responsabilité de manière intégrée et atteindre les objectifs de la politique publique de manière efficiente. En outre, la fin de la dilution des responsabilités devra permettre de répondre aux attentes fortes de nos concitoyens en termes de redevabilité des représentants et des acteurs publics.

### **Un bloc de compétences cohérent pour accélérer la transition écologique et solidaire**

Une première liste de champs susceptibles de faire l'objet de nouveaux transferts a été annoncée par le Président de la République et confirmée par la Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales : le logement, le transport, la transition écologique. Suite à la crise sanitaire, cette première liste de champs de compétences a été complétée de la cohésion sociale et de la santé.

Dans les quatre premiers domaines, les collectivités disposent déjà en grande partie des outils, de l'expertise technique et des financements. Ce renforcement de leurs responsabilités dans ces domaines doit permettre non seulement d'améliorer le quotidien des citoyens, par l'accès à coût maîtrisé à des biens et services fondamentaux, mais aussi de participer à l'effort de notre pays dans la lutte contre le dérèglement climatique et la préparation de notre pays à ses conséquences, ce en évitant le creusement des inégalités entre nos concitoyens, dans la logique de « transition écologique et solidaire » promue par le Gouvernement.

Les politiques du logement et de l'habitat sont des compétences particulièrement éclatées et de fait trop segmentées. La loi 4D ne doit pas se limiter à de simples clarifications en la matière, mais doit reposer un nouveau cadre institutionnel qui permettra d'accélérer la dynamique de production de logement et de rénovation du parc social et privé. En respectant les objectifs législatifs et les grands équilibres régionaux décidés au sein du comité régional de l'habitat et de l'hébergement - co-présidé par l'Etat et la Région -, les Métropoles et, pour les territoires périurbains et ruraux, les Départements deviendraient autorités organisatrices de l'habitat. La responsabilité directe des aides à la pierre, pour le parc social comme privé, serait confiée dans ce cadre aux Métropoles et Départements, ainsi qu'aux EPCI volontaires. Les Départements seraient responsables de l'animation des acteurs concernés dans le cadre des plans départementaux pour l'habitat et l'hébergement (fusion du PDH et PDALHPD).

L'intégralité des services logement/habitat des DDT seraient ainsi transférée aux autorités précitées. La question du maintien au niveau régional d'une compétence logement au sein des DREAL se pose également, les Régions pouvant reprendre leur intervention dans le cadre de leur politique d'aménagement du territoire. Les compétences hébergement et droit au logement opposable ainsi que la gestion du contingent préfectoral pourraient également être transférées aux collectivités.

**7/ Habitat** : Faire des Métropoles et des Départements des autorités organisatrices de l'habitat pour leurs territoires respectifs et leur confier, ainsi qu'aux EPCI volontaires, la responsabilité directe des aides à la pierre

La propriété des infrastructures et l'organisation des transports sont déjà largement transférées aux collectivités et les lois précédentes, notamment la loi d'orientation des mobilités, ont déjà ouvert des possibilités de transfert. La loi 4D doit simplifier l'exercice d'aménagement et d'entretien en rendant possible le transfert aux Régions de la pleine compétence sur le réseau ferroviaire d'intérêt local et aux Départements de la responsabilité des 11 960 km du réseau national viaire non concédé. La région Île-de-France présente de ce point de vue des spécificités justifiant le maintien de son organisation différenciée actuelle.

La desserte ferroviaire fine et les trains d'équilibre territorial, cruciaux pour la survie de nombre de nos territoires, doivent rester un point d'attention de la politique d'investissement nationale en dialogue avec les collectivités : si leur gestion est transférée à certaines Régions, l'Etat devra contractualiser le maintien de son niveau d'investissement, en complément de l'effort des collectivités. La place des collectivités dans la gouvernance des grands ports maritimes pourrait également être renforcée à la faveur de cette nouvelle loi de décentralisation.

**8/ Transports** : Confier aux Régions la pleine responsabilité sur le réseau ferroviaire d'intérêt local et les lignes d'équilibre du territoire et aux Départements la responsabilité du réseau viaire national non concédé, sous condition de maintien du niveau d'investissement de l'Etat

La transition écologique requiert le concours de nombreuses compétences : production d'énergie renouvelable, transports en commun et mobilités douces, rénovation énergétique, préservation de la biodiversité, réduction des déchets, développement des circuits courts, etc. Une grande partie de ces compétences sont déjà exercées par les collectivités.

Ce nouvel acte de décentralisation pourrait être l'occasion de départir l'assistance technique en matière de transition écologique de l'exercice des polices environnementales, l'une exercée pleinement par les Régions et Départements en partenariat renforcé ou par délégation de l'ADEME, l'autre par les services déconcentrés en lien avec le nouvel office français de la biodiversité. La compétence de soutien et d'aide à la transition agricole pourrait également être transférée des DDT aux Départements qui verraient ainsi leur rôle de chefs de file du soutien au monde rural renforcé.

Les Départements, portant depuis 2005 les Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) et étant chef de file de la lutte contre la précarité énergétique, pourraient voir ce chef-de-filât étendu à l'accompagnement social de la transition écologique, notamment pour les ménages les plus fragiles, tandis que se déploient au niveau intercommunal les plateformes territoriales de la rénovation énergétique, qui doivent être les guichets universels en la matière.

**9/ Transition écologique** : faire des Départements les chefs de file de la transition agricole et de l'accompagnement social de la transition, et consolider le guichet unique de la rénovation au niveau intercommunal avec le déploiement des plateformes territoriale de la rénovation énergétique

Certaines évolutions pourraient simplifier l'exercice des compétences sociales pour les Départements, comme le basculement des personnels des maisons de l'enfance vers la fonction publique territoriale ou encore l'intégration dans les services départementaux des Maisons Départementales des Personnes Handicapées, tout en maintenant une participation effective des associations et en renforçant l'équité sur le territoire par un mécanisme de péréquation.



**10/ Politiques sociales :** Simplifier la gouvernance et la gestion des politiques sociales des Départements, en basculant tous les agents de protection de l'enfance vers la fonction publique territoriale et en internalisant les MDPH dans les Départements

Les Départements se sont également affirmés dans le champ de la santé publique, notamment avec leurs réseaux de protection maternelle et infantile. Ils pourraient, à partir de cette expertise, constituer des pôles publics de médecine préventive par le transfert de la compétence de santé en milieu scolaire, incluant médecins et infirmiers, des premier et second degré. Ce transfert permettrait une mutualisation de professionnels dont on constate la pénurie en bien des endroits du pays. Dans les territoires les plus carencés, ces pôles pourraient par ailleurs prévoir des permanences médicales à destination des publics les plus fragiles, étant entendu que l'AATF continue de défendre le principe de l'obligation de primo installation des médecins libéraux dans les déserts médicaux.

Au-delà de cette compétence de médecine préventive, possibilité pourrait être donnée aux collectivités volontaires de participer à la construction, à l'entretien et l'équipement des centres hospitalo-universitaires et centres hospitaliers généralistes. Comme ce fut le cas pour les collèges et les lycées à l'occasion des premières lois de décentralisation, il ne s'agirait pas pour les collectivités locales d'intervenir dans la politique publique de santé mais d'en faciliter l'environnement.

**11/ Santé publique :** Consolider, au sein des Départements, un pôle public de médecine préventive par le transfert de la compétence santé en milieu scolaire

Mettre en œuvre l'obligation de primo installation des médecins libéraux dans les déserts médicaux et, en cas de carence, permettre aux services départementaux de médecine préventive d'intervenir auprès des publics fragiles.

Permettre aux collectivités volontaires de participer à la politique d'investissement et d'équipement des CHU et centres hospitaliers

### **Elargir le débat à d'autres compétences enchevêtrées**

Au-delà de ces nouveaux transferts annoncés par le Président de la République, la circulaire du Premier Ministre du 12 juin 2019 relative à la nouvelle organisation territoriale de l'Etat rappelait l'objectif premier de désenchevêtrement des compétences. Quelques clarifications ont déjà été entamées, en premier lieu dans le domaine du développement économique : l'accompagnement des entreprises et la politique des pôles de compétitivité sont désormais de la pleine responsabilité des collectivités. Cet abandon de compétence a fait l'objet d'un recalibrage des services économiques de l'Etat en région. La loi 4D doit permettre de passer un nouveau cap de décentralisation en la matière, en transférant ces services et en prévoyant la régionalisation de la tutelle des réseaux consulaires.

Par ailleurs, parmi nos 20 mesures pour soutenir et accompagner le redémarrage de l'économie, plusieurs pourraient être intégrées dans le projet de loi 4D, comme la facilitation de l'entrée au capital des sociétés commerciales pour les EPCI, la séparation des taux de la taxe foncière entre les entreprises et les ménages, la possibilité d'exonération de redevances d'occupation du domaine public pour les commerçants et artisans, la création de quasi-zones franches, l'élargissement de la TASCOM aux drives des grands distributeurs ou encore l'assujettissement des collectivités à la TVA.

**12/ Développement économique** : Renforcer le rôle de chef de file des régions en leur transférant les services économiques régionaux de l'Etat et en leur confiant la tutelle des réseaux consulaires.

Pour favoriser la relance, renforcer les marges d'action des collectivités en matière économique avec, par exemple, la création d'un taux autonome de taxe foncière entreprises et la possibilité pour les EPCI de rentrer au capital des entreprises

Dans le champ de l'enseignement, le vrai désenchevêtrement consisterait à transférer les gestionnaires des établissements publics locaux d'enseignement aux Régions et Départements, déjà propriétaires des biens, responsables de la restauration et de l'hébergement et employeurs des personnels techniciens, ouvriers et de service. Ce transfert mettrait fin à la double autorité qui pèsent sur ces milliers d'agents territoriaux et établirait une répartition plus claire des compétences entre les collectivités et l'éducation nationale.

**13/ Education** : opérer le transfert des gestionnaires des lycées et collèges aux Régions et Départements

Enfin, l'AATF considère qu'il est préférable, dans la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités, de voter de **véritables transferts, accompagnés des ressources nécessaires**, plutôt que de procéder à des délégations qui, dans un contexte de réduction des moyens humains des services déconcentrés de l'Etat, sont en général irréversibles.

### **III/ Un nécessaire travail de redéfinition du rôle de l'Etat sur le territoire**

Ces nouveaux transferts, visant une responsabilisation plus forte des collectivités et de leurs groupements, doivent être accompagnés d'une réflexion sur les prérogatives et le rôle de l'Etat sur le territoire. Désenchevêtrer ne doit pas conduire à affaiblir le système d'action publique locale, mais doit au contraire permettre une affectation des moyens sur les priorités clarifiées de chacun et ainsi un meilleur équilibre dans la relation partenariale qui se noue entre l'Etat, les collectivités et les autres acteurs du territoire pour faire vivre le service public local. L'AATF en appelle à une clarification des priorités des services déconcentrés et opérateurs de l'Etat. Il s'agit là d'un enjeu de cohérence de l'action publique dans son ensemble mais aussi de sens pour les agents de l'Etat qui ont parfois pu souffrir des vagues de décentralisation.

#### **Réinvestir dans les fonctions régaliennes**

Au-delà des fonctions fondamentales de l'Etat, comme la défense nationale, la représentation internationale du pays, la politique fiscale ou la justice, la recomposition des pouvoirs locaux à la faveur des lois de décentralisation rend nécessaire un effort de redéfinition du rôle de l'Etat sur le territoire.

La crise sanitaire l'a montré : les français attendent de l'Etat qu'il soit pleinement présent et réactif en période de crise, pour coordonner la réponse publique, réagir aux catastrophes et protéger les populations, mais aussi maintenir l'ordre public, assurer la sécurité, prévenir les risques. Les Préfets

ne doivent plus se retrouver entravés comme cela a pu être le cas pendant la crise : ils doivent à la fois bénéficier de marges d'action par rapport aux orientations de l'administration centrale, et d'une responsabilité claire vis-à-vis de l'ensemble des administrations déconcentrées, celle de la santé au premier chef.

Les différentes missions « régaliennes » des services déconcentrés de l'Etat doivent être préservées et pour certaines renforcées. C'est pourquoi, si le rôle et la gouvernance des ARS doivent être repensés et un certain nombre de compétences des DREAL et DDT utilement transférées aux collectivités, l'exercice par l'Etat de leurs missions d'organisation, de prévention, de contrôle demeure essentiel.

L'Etat doit être aussi le garant de l'indivisibilité de la République, notamment par le contrôle du respect, par les citoyens, les entreprises et les collectivités, des normes édictées nationalement et donc de l'unicité du droit et de l'égalité devant le droit sur l'ensemble du territoire. L'Etat doit ainsi assurer dans de bonnes conditions le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire des collectivités. Or le rapport annuel 2016 de la Cour des Comptes faisait état pour ces services d'une organisation encore perfectible et d'effectifs en forte baisse avec pour conséquence un contrôle parfois lacunaire. Le transfert de responsabilités plus importantes aux collectivités requiert une organisation de l'Etat assurant leur redevabilité, par des contrôles efficaces d'actes de plus en plus complexes. L'attention devrait par ailleurs être portée prioritairement sur le contrôle a posteriori, avec notamment un renforcement du réseau des chambres régionales de comptes.

**14/ Etat régalien** : réaffirmer le rôle de coordinateur du Préfet sur toutes les administrations déconcentrées et renforcer les services de l'Etat déconcentré dédiés aux contrôles de légalité et budgétaire, au respect des législations, à la prévention des risques de toutes natures et à la gestion des crises. A l'inverse, transférer aux collectivités locales les services déconcentrés non régaliens.

Limitier le poids des normes nationales sur le couple collectivités – Etat local : « le national trace le cap, le local adapte » notamment au moyen de la reconnaissance du pouvoir normatif des collectivités locales

### **Un Etat chef de file d'« écosystèmes publics » et facilitateur de projets**

Un mouvement de recomposition des structures territoriales de l'Etat a été lancé depuis le début du quinquennat (ANCT, service public de l'insertion, etc.), mouvement transformant les rôles et postures vis-à-vis de son environnement institutionnel.

Au-delà des fonctions « régaliennes » dont l'Etat doit conserver le monopole, certaines de ses grandes politiques nationales territorialisées bénéficient du concours des collectivités et d'autres acteurs comme les hôpitaux et leurs groupements, de telle manière qu'est aujourd'hui utilisée la notion englobante de « *service public de* » l'éducation, de l'emploi, de la santé, etc. L'Etat est ici chef de file d'une politique publique à laquelle les collectivités contribuent à leur niveau de diverses manières. Pour ces politiques publiques, le désenchevêtrement n'est pas envisageable et l'effort collectif doit donc porter sur la gouvernance, souvent contractuelle, de ces écosystèmes faisant également intervenir des acteurs privés.

L'Etat est également garant de la présence du service public, de son maillage et de son accessibilité. La circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat (dite « OTE ») prévoit la création de comités régionaux des transformations des services publics dont l'objectif premier est d'assurer une stratégie globale cohérente des réorganisations, relocalisations ou fermetures de services. La dénomination de ce comité appelle non seulement une concertation avec les élus locaux, mais bien un copilotage : l'Education Nationale ne peut penser

sa cartographie sans la maîtrise d'ouvrage des collectivités et il en va de même pour de nombreux services, avec les pistes de mutualisation d'accueil du futur réseau « France Service ».

Le gouvernement souhaite renforcer le rôle de facilitateur des projets des collectivités, avec l'intervention de l'ANCT en lien avec les autres grandes agences (ANAH, ANRU, ADEME,...), les préfetures et sous-préfetures. Il sera nécessaire que la priorisation de l'appui de l'ANCT fasse l'objet d'une concertation avec les collectivités dans le cadre des comités locaux de cohésion des territoires qui se mettent en place, en prenant en compte l'appui déjà déployé par les Régions et les Départements ainsi que le niveau d'expertise dont disposent les intercommunalités du territoire. La complémentarité et la recherche d'effet levier doivent ici primer. Dans ce nouveau contexte, le rôle du CEREMA pourrait également être clarifié.

**15/ Gouvernance partagée** : prévoir la co-présidence Etat/Région des comités de transformation des services publics ainsi que l'étude de la complémentarité du programme d'action de l'ANCT avec les interventions des collectivités

### **Pour une République contractuelle équilibrée sur le territoire**

Dès les premières lois de décentralisation, une nouvelle relation a dû s'inventer entre l'Etat et les collectivités et l'outil contractuel s'est ainsi développé au fil des années. Malgré les bénéfices importants de cette méthode, la contractualisation, comme d'autres modes d'organisation des interventions conjointes de l'Etat et des collectivités (GIP, conférences, etc.), fait l'objet des critiques de part et d'autre : baisse des moyens de droit commun, risque de saupoudrage, rigidité face aux évolutions socio-économiques, effets d'aubaine, crainte de transferts de charges masqués, etc. En outre, la contractualisation est devenue synonyme pour les collectivités de la poursuite de la contrainte budgétaire par l'encadrement de la progression des dépenses de fonctionnement.

La clarification des champs de compétences appelant le maintien, voire le renforcement, de mécanismes de coopération, il est nécessaire de donner une nouvelle crédibilité à la logique contractuelle. Les contrats doivent en premier lieu faire l'objet de financements pluriannuels sûrs et d'engagements précis quant aux moyens d'ingénierie dédiés. Les nouvelles générations de contrats doivent également prévoir une certaine souplesse (fongibilité des crédits, clauses de revoyure), des critères de péréquation, et assumer la priorisation. Les Contrats de Plan Etat-Région ont de ce point de vue souvent été des causes de frustration. Enfin, les parties doivent prévoir dans les contrats des capacités d'évaluation et de capitalisation des bonnes pratiques. Les conditions de cette crédibilité contractuelle doivent s'appliquer aux nouveaux contrats de relance et de transition écologique proposés par l'Etat.

Enfin, si l'AATF partage l'objectif d'amélioration de la performance des politiques locales, la contractualisation, notamment sur des compétences décentralisées, ne saurait avoir pour effet d'installer une relation de tutelle sur les collectivités. Les collectivités ne sont pas des opérateurs de l'Etat : elles s'administrent librement par des conseils élus, co-financent les actions et projets au moyen de leurs ressources et attendent de l'Etat une mobilisation de ses propres ressources et leviers d'action pour faire réussir le projet de territoire.

**16/ Contractualisation** : Changer la culture contractuelle de l'Etat, qui a trop à tendance à appréhender les collectivités locales comme des sous-traitants

Donner, à la faveur du déploiement des contrats de relance et de transition écologique, une nouvelle crédibilité, financière et méthodologique, à l'outil contractuel